



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego

Author: Joanna Jagoda

Citation style: Jagoda Joanna. (2015). Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego. W: A. Bielska-Brodziak (red.), " O czym mówią prawnicy, mówiąc o podmiotowości " (S. 339-354). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Joanna Jagoda
Uniwersytet Śląski

Podmiotowość prawna jednostek samorządu terytorialnego

Abstract: The article elaborates on the issue of the legal nature of legal subjectivity (personality) which is given to the entities of local governments. In the doctrine, there is a lack of consistency in the views on whether legal personality, referred to in the Constitution of the Republic of Poland, is a personality merely in the domain of civil law, or also administrative law. In addition, the use of the term 'legal personality' in administrative law excites more controversy. Therefore the employment of the term 'legal subjectivity' of local government entities should be considered more appropriate than utilising the term 'legal personality', both in the domain of civil (private) law and administrative (public) law.

Keywords: legal status, subjects of public law, local governments

Próby zdefiniowania pojęcia „samorządu terytorialnego” były podejmowane wielokrotnie i trwają nadal. Ożywiona dyskusja na temat samorządu, jego istoty, charakteru i form, toczyła się już w okresie II Rzeczypospolitej. Ówczesni uczeni przenosili na polski grunt osiągnięcia zachodnio-europejskiej nauki o samorządzie, a także sami twórczo rozwijali tę naukę, wnosząc nowe wartości poznawcze, które do dziś zachowały aktualność. W doktrynie okresu międzywojennego zasadniczą kwestią sporną było to, czy samorząd stanowi odrębny od państwa podmiot prawny¹. Powszechnie przyjął się wówczas pogląd, według którego podstawowe kryterium definicji samorządu terytorialnego powinno stanowić określenie jego stosunku do państwa. Wśród wielu opracowań tamtego okresu na plan pierwszy wysuwają się koncepcje reprezentowane przez T. Bigo, J. Panejkę i H. Dem-

¹ L. RAJCA: *Upodmiotowienie publicznoprawne (polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny*. „Przegląd Sądowy” 2001, nr 2, s. 99.

bińskiego². Opierając swoje teorie samorządu na analizie obowiązującego prawa oraz analizie struktury formalnej ówczesnej administracji, autorzy ci byli zgodni co do kwestii, iż samorząd stanowi formę administracji zdecentralizowanej, przejawiającą się w sprawowaniu administracji państwowej (publicznej)³. J. Panejko twierdził, iż „samorząd terytorialny to po prostu oparta na przepisach ustawy, zdecentralizowana administracja państwowa, wykonywana przez lokalne organy, niepodległe hierarchicznie administracji rządowej i samodzielne w granicach ustaw i ogólnego porządku prawnego”⁴. Z kolei T. Bigo uważał, że „samorząd terytorialny to nic innego jak decentralizacja administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są powołane przez ustawę korporacje publicznoprawne”⁵.

Oparcie samorządu na zasadzie decentralizacji nie rozwiązywało jednak kwestii stosunku pojęć samorządu i decentralizacji. Chodziło o odpowiedź na pytanie, czy zakresy tych pojęć pokrywają się, czy też któryś z nich jest szerszy⁶. Z tego punktu widzenia można wyjaśnić doktrynę samorządową II Rzeczypospolitej, w ramach której stworzono tzw. naturalistyczną i tzw. państwową teorię samorządu. Pierwsza ze wskazanych teorii zakładała — najogólniej — że samorząd terytorialny jest naturalną instytucją polityczną, należącą do kategorii zjawisk publicznych (społecznych), a nie tylko prawnych (samorząd jako czynnik niezależny od państwa, gmina „starsza” od państwa)⁷. Dla naturalistów samorząd terytorialny, a konkretniej: gmina,

² T. BIGO: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa 1928 (reprint: Warszawa 1990); IDEM: *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*. Lwów 1928; IDEM: *Z ustrojowych zagadnień samorządu*. Lwów 1933; IDEM: *Nadzór nad samorządem miejskim. Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*. Warszawa 1936; IDEM: *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*. Lwów 1936; IDEM: *Prawo administracyjne. Część ogólna* [odbitka z *Księgi pamiątkowej ku czci Leona Pińskiego*]. Lwów 1937; J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934 (reprint: Warszawa 1990); IDEM: *Samorząd porównawczy*. (Wykłady w Polskiej Szkole Nauk Politycznych w Krakowie). Kraków 1928; H. DEMBIŃSKI: *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno 1934.

³ T. BIGO: *Związki publiczno-prawne...*, s. 117 i nast.; J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu...*, s. 131; H. DEMBIŃSKI: *Osobowość publiczno-prawna...*, s. 58.

⁴ J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu...*, s. 97.

⁵ T. BIGO: *Związki publiczno-prawne...*, s. 56.

⁶ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2009, s. 38; IDEM: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993, s. 13.

⁷ J. Lelewel pisał w tym kontekście o pojęciu „gminowładztwo” (J. LELEWEL: *Polska, dzieje i rzeczy jej rozpatrywane*. T. VII. Wyd. I. Warszawa 1858, s. 252; IDEM: *Trzy konstytucje polskie 1791, 1807, 1815*. Wyd. I. Warszawa 1831. Przedruk m.in. J. LELEWEL: *Wybór pism politycznych*. Warszawa 1954, s. 32. Cyt. za: A. BOSIACKI: *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa 2006, s. 90. Teoria naturalistyczna została recypowana z teorii samorządu terytorialnego powstałej w Niemczech, Anglii i Francji, wykształconej ostatecznie na Kontynencie w II połowie XIX w. Recepcja obejmowała jednak

stanowił „naturalną instytucję polityczną”, nie zaś tylko „instytucję administracyjną”. Tak pojęty samorząd terytorialny stanowił „swoisty odpowiednik idei parlamentaryzmu na szczeblu lokalnym, działający bez równoległego występowania przedstawicieli rządu w terenie”⁸. U podstaw teorii naturalistycznej leżała koncepcja tzw. praw naturalnych (*natural laws*)⁹, do których zaliczano także prawa instytucji lokalnych, rozumiejąc przez nie prawa podmiotowe gminy („władzę gminną” — *le pouvoir municipal*)¹⁰. Druga teoria (państwowa) istoty samorządu upatrywała najczęściej w kreacji państwa, a co najmniej w wyposażeniu samorządu w instrumenty prawne mocą woli i władzy państwowej (samorząd wykonuje tylko prawa zwierzchnie, które zostały odstąpione przez państwo korporacjom samorządowym jako ich własne prawo). W teorii państwowej samorząd terytorialny funkcjonował jako organ państwa, który jako taki był dopiero „powołany do wykonywania ustawowo określonej części administracji państwowej”¹². Obie teorie nie były przyjmowane przez teoretyków samorządu terytorialnego bezkrytycznie; dlatego też spotyka się niekiedy nazwę teorii naturalistyczno-państwowej (ujmowanej czasem jako ewolucja naturalistycznej teorii samorządu albo modyfikacja teorii państwowej)¹³. Ostatecznie w literaturze okresu między-

w tym przypadku jedynie ogólne założenia myśli samorządowej, przede wszystkim kształt i rolę samorządu terytorialnego, a następnie — w znacznie bardziej ograniczonym stopniu — konkretne instytucje samorządowe.

⁸ Por. H. IZDEBSKI, M. KULEZA: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. III. Warszawa 2004, s. 36.

⁹ Za patrona swej teorii naturaliści uważali Johna Locke’a, który w swym najgłośniejszym dziele (*Dwa traktaty o rządzie*) zaprezentował koncepcję tzw. praw naturalnych.

¹⁰ Koncepcja *le pouvoir municipal* stanowiła kamień węgielny naturalistycznej teorii samorządu terytorialnego. Warto przy tym podkreślić, że termin *le pouvoir municipal* oznacza władzę gminną, a nie, jak później rozszerzono znaczenie tego pojęcia, „władzę samorządową”. Por. B. CONSTANT: *Cours de politique constitutionnelle au collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement Représentatif*. T. 1. Paris 1861, s. 101. Cyt. za: W. SZYSZKOWSKI: *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*. Warszawa 1984, s. 117.

¹¹ Za bezpośredniego patrona samorządowego naturalizmu II Rzeczypospolitej uchodził A. KROŃSKI, według którego wcześniej niż państwo powstały stosunki międzyludzkie wynikające z sąsiedztwa. Por. IDEM: *Ustrój komunalny miast*. Warszawa 1917; IDEM: *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa 1932; J. STARYSAK: *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa 1931, s. 20. Cyt. za: A. BOSIACKI: *Od naturalizmu do etatyzmu...*, s. 104.

¹² Por. J. PANEJKO: *Istota samorządu. W: Geneza i podstawy samorządu...*, s. 106. J. Panejko uchodził za sztandarową postać teorii państwowej i jej najwybitniejszego przedstawiciela. Oprócz J. Panejki głosili ją także tacy autorzy, jak W.L. JAWORSKI (*Nauka prawa administracyjnego*. Warszawa 1924) czy K.W. KUMANIECKI (*Centralizm i decentralizacja w ankiecie konstytucyjnej*. Warszawa 1924).

¹³ A. BOSIACKI: *Od naturalizmu do etatyzmu...*, s. 10. Za przedstawiciela teorii naturalistyczno-państwowej uznaje się A. KROŃSKIEGO, który — zaliczany również do zwolenników teorii naturalistycznej — nie przeciwstawiał jednak gminy państwu (IDEM: *Teoria samorządu terytorialnego...*, s. 23). Podobną myśl teorii naturalistyczno-państwowej zaprezentował T. BIGO (*Związki*

wojennego nie wypracowano jednej doktryny samorządowej. Przez dwadzieścia lat nie stworzono nawet definicji samorządu terytorialnego, którą wszyscy byliby w stanie zaakceptować. Zastanawiano się, czy samorząd terytorialny jest jedynie pojęciem prawnym czy może także — albo przede wszystkim — pojęciem politycznym, wreszcie również — pojęciem społecznym, albo wszystkimi trzema pojęciami łącznie, z przesunięciem akcentów na poszczególne aspekty pojęcia „samorząd”.

Po drugiej wojnie światowej samorząd w Polsce został zlikwidowany, ponieważ nie mieścił się w doktrynie politycznej państwa realnego socjalizmu. Dyskusję wznowiono dopiero wówczas, gdy zaistniały przesłanki polityczne i prawne pozwalające na reaktywację samorządu terytorialnego. Ponownie podjęto próbę zdefiniowania samorządu terytorialnego, starając się odpowiedzieć na kluczowe pytania: czym jest samorząd, co stanowi jego istotę; jaka jest „konstrukcja prawna” wzajemnej relacji między organami samorządu a organami administracji rządowej; w końcu co wyróżnia samorząd spośród innych instytucji społecznych?

Współcześnie samorząd terytorialny jest pojęciem prawnym, posługuje się nim bowiem język prawny. Ażeby odpowiedzieć na pytanie, co pojęcie to oznacza, trzeba wyjść od jego językowego znaczenia¹⁴. Chodzi więc o rząd lub zarząd, zatem albo tylko o sprawowanie władzy, albo także o inne funkcje kierownicze, do których należą także funkcje polegające na zarządzaniu majątkiem¹⁵. Rozróżnienie to nie ma charakteru wyłącznie teoretycznego, bowiem w praktyce w różnych systemach prawnych działają różnego rodzaju typy samorządu terytorialnego — bądź ograniczonego wyłącznie do sprawowania władzy, bądź obarczonego także obowiązkiem zaspokajania potrzeb korporacji w szerszym lub węższym zakresie¹⁶. Ciężące na nim zadania samorząd terytorialny realizuje samodzielnie, co w skrócie wyraża pierwszy człon słowa „samorząd”. Oznacza to, że w zakresie zadań własnych, w granicach ustaw nie podlega on woli żadnego innego podmiotu. Działa więc we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Przymiotnik „terytorialny” wskazuje, że struktura tego samorządu powiązana jest z podziałem administracyjnym państwa na poszczególne terytoria. Z drugiej strony określa jego uniwersalny charakter, ponieważ w zależności od wspomnianego podziału w skład samorządu terytorialnego wchodzi

publiczno-prawne...). Zwolennikiem tej teorii był także M. JAROSZYŃSKI (*Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa 1936, reprint: Warszawa 1990).

¹⁴ „Samorząd terytorialny” w języku niemieckim to *Selbstverwaltung* („samodzielny zarząd”), w języku angielskim *local(territorial) self-government* („lokalny/terytorialny samodzielny rząd”), w języku francuskim *l'autonomie locale* („lokalna autonomia”).

¹⁵ Por. A. AGOPSZOWICZ w: A. AGOPSZOWICZ, Z. GIŁOWSKA: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*. Wyd. 2. Warszawa 1999, s. XIX.

¹⁶ Ibidem.

w zasadzie cała ludność zamieszkała na tych terytoriach. Tym też różni się on od innych form samorządu, np. zawodowego lub gospodarczego, które z natury rzeczy nie mają charakteru uniwersalnego. W konsekwencji udział w samorządzie terytorialnym nie jest w zasadzie zależny od woli mieszkańca danego terytorium¹⁷.

We współczesnych opracowaniach teoretycznych dotyczących samorządu terytorialnego szczególny nacisk kładziony jest na korporacyjny charakter samorządu terytorialnego jako niezbędny element tego pojęcia¹⁸. Samorząd, tak jak państwo, nie może bowiem istnieć bez substratu ludzkiego¹⁹. Samorząd w znaczeniu prawnym (korporacyjnym) rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecentralizowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swoich zadań nie są poddane żadnej ingerencji państwowej²⁰. B. Dolnicki, opierając się na rozwiązaniach normatywnych, formułuje katalog cech samorządu terytorialnego. Za podstawowe elementy takiego katalogu uznaje: podmiot i przedmiot samorządu, zadania samorządu oraz nadzór nad nim²¹. Podobnie J. Szreniawski ujmując samorząd terytorialny jako wewnętrzną organizację, korporację miejscowego społeczeństwa, posiadającą własną organizację i osobowość prawną, realizującą zadania państwowe i podlegającą nadzorowi państwa. „Podmiotem samorządu terytorialnego jest społeczność zamieszkała na określonym obszarze i zorganizowana w tworzony przez państwo, terytorialny związek samorządowy”²². Także E. Ochendowski widzi w samorządzie terytorialnym „wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji publicznej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych nań zadań”²³. Na ten element zwraca również uwagę A. Agopszowicz, który pod pojęciem samorządu terytorialnego rozumie „korporacje, stanowiące przymusowe związki mieszkańców poszczególnych jednostek tego samorządu, powołane do sprawo-

¹⁷ Ibidem, s. XX.

¹⁸ Polscy autorzy opierają się przy tym najczęściej na dorobku niemieckiej doktryny prawa samorządowego (por. definicje samorządu terytorialnego zawarte na przykład w: A. GERN: *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden 2003; M.E. GEIS: *Kommunalrecht*. München 2008; M. BURGI: *Kommunalrecht*. München 2010 oraz tam podaną literaturę).

¹⁹ M. KOTULSKI: *Samorząd terytorialny i niektóre związane z nim instytucje prawne jako przejaw demokratyzacji życia publicznego*. W: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*. Red. S. DOLATA. Opole 2002, s. 181.

²⁰ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*. Kraków 1999, s. 13.

²¹ B. DOLNICKI: *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 23; IDEM: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe...*, s. 15; IDEM: *Samorząd terytorialny...*, s. 19–28.

²² J. SZRENIAWSKI: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Lublin 1994, s. 130.

²³ E. OCHENDOWSKI: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 1996, s. 207.

wania władztwa administracyjnego przejętego od państwa oraz do zaspokajania swoich (lokalnych) potrzeb we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność”²⁴.

Podobnie jak w okresie międzywojennym, pojęcie samorządu terytorialnego rozpatrywane jest obecnie także z punktu widzenia politycznego i socjologicznego. Jest to oczywiste, gdyż utworzenie samorządu terytorialnego, nadanie mu przez państwo statusu podmiotu władzy publicznej i właściciela mienia oraz przekazanie określonego zakresu samodzielności nie było przecież celem samym w sobie, lecz stanowiło wyraz poszukiwań i chęci przyjęcia takich rozwiązań, które byłyby najlepsze ze względów społecznych: zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności i rozwoju lokalnego²⁵. Reaktywowanie samorządu terytorialnego na szczeblu gminy w 1990 roku²⁶, a następnie także powiatu i województwa²⁷ było jedną z najważniejszych decyzji podjętych w celu przeobrażenia ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże to, czy samorząd spełnia związane z nim oczekiwania, w znacznym stopniu zależy od tego, czym jest samorząd z punktu widzenia prawnego jako forma obywatelskiej samoorganizacji, a w szczególności: jak zaprojektowane są uregulowania prawne dotyczące przysługujących mu zadań i środków²⁸. W obecnym stanie prawnym legalną definicję pojęcia „samorząd terytorialny (lokalny)” zawiera tylko Europejska Karta Samorządu Lokalnego²⁹, zgodnie z którą „samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców” (art. 3 ust. 1). Podobną definicję zawiera Europejska Karta Samorządu Regionalnego³⁰, zgodnie

²⁴ A. AGOPSZOWICZ w: A. AGOPSZOWICZ, Z. GIŁOWSKA: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym...*, s. XX.

²⁵ L. RAJCA: *Upodmiotowienie publicznoprawne...*, s. 104.

²⁶ W drodze ustawy z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (obecnie gminnym), tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).

²⁷ Od 1999 r., na podstawie ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 595 z późn. zm.) oraz ustawy z dn. 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

²⁸ L. RAJCA: *Upodmiotowienie publicznoprawne...*, s. 103.

²⁹ EKSL została uchwalona przez Radę Europy w dn. 15 października 1985 r., ratyfikowana przez Polskę w całości w 1994 r. (Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607). Pierwotny tytuł (Europejska Karta Samorządu Terytorialnego) został zmieniony przez pkt 1 obwieszczenia Ministra Spraw Zagranicznych z dn. 22 sierpnia 2006 r. o sprostowaniu błędu (Dz.U., Nr 154, poz. 1107). Jako ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana.

³⁰ EKSR została przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych Europy w dn. 5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Określa standardy, które państwa – sygnatariusze Karty – winne respektować, jeśli chodzi o gwarancję samorządności regionów w tych krajach. Jak dotąd nieratyfikowana przez Polskę.

z którą „samorząd regionalny oznacza prawo i zdolność największych terytorialnych jednostek władzy w obrębie każdego państwa, mających wybieralne organy, administracyjnie umieszczonych między rządem centralnym i samorządem lokalnym, i posiadających prerogatywy, albo wynikające z samoorganizacji albo typu zwykle przypisywanego rządowi centralnemu, do zarządzania na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców zasadniczą częścią spraw publicznych, zgodnie z zasadą subsydiarności” (art. 3 ust. 1 EKSR). Z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (jak również EKSR) wynika także reguła, iż samorząd terytorialny poprzez uregulowanie go w konstytucjach i ustawodawstwach krajowych staje się jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Zakres regulacji konstytucyjnej jest różny w poszczególnych państwach — od wyrażenia jedynie ogólnej zasady³¹ po szczegółową regulację zasad organizacyjnych i funkcjonalnych³². Jednakże żadne z ustawodawstw nie zawiera wyczerpującej definicji samorządu terytorialnego. Definicji takiej nie ma również w Konstytucji RP³³, która dostarcza jednak wielu elementów konstrukcyjnych dla jej sformułowania. Ustawodawca konstytucyjny uznaje zatem samorząd terytorialny za część składową systemu władz publicznych. Wynika to przede wszystkim z art. 16 ust. 2 i art. 163 Konstytucji, które mają następujące brzmienie: „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność” (art. 16 ust. 2); „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych” (art. 163). Przepisy te potwierdzają uczestnictwo samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej (por. art. 15 ust. 1 Konstytucji), przy czym zadania, które przypadają samorządowi w wyniku decyzji ustawowych, nie mogą być marginalne. Muszą stanowić „istotną część zadań publicznych”. Oznacza to, że muszą one być dostatecznie ważne z punktu widzenia potrzeb wspólnot samorządowych, a ich zakres musi być odpowiednio szeroki³⁴.

³¹ Por. art. 28 ust. 2 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec z dn. 23 maja 1949 r. (BGBl. I/1949, s. 1 z późn. zm.); art. 72 Konstytucji Francji z dn. 4.10.1985 r. (Journal Officiel du 5 Octobre 1985); o samorządzie terytorialnym jest też mowa m.in. w konstytucjach: Holandii z 1814 r. (art. 123–132), Portugalii z 1976 r. (tytuł VIII, art. 235–265), Irlandii z 1937 r. (art. 28A), Ukrainy z 1996 r. (rozdz. IX, przy czym Krym ma status republiki autonomicznej), Czech z 1992 r. (rozdz. VII), Rumunii z 1991 r. (art. 119–121).

³² Dotyczy to głównie Szwajcarii, gdzie oprócz konstytucji federalnej obowiązuje 26 konstytucji kantonalnych. Konstytucje te zawierają szczegółowe regulacje dotyczące organizacji i funkcjonowania terytorialnych związków samorządowych.

³³ Konstytucja RP z dn. 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U., Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

³⁴ P. WINCZOREK: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2008, s. 51.

Pojęcie samorządu terytorialnego użyte w Konstytucji RP jest także definiowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, według którego samorząd terytorialny oznacza strukturę, której przysługuje przymiot samodzielności w stosunku do innych struktur władzy publicznej, a w szczególności w stosunku do organów administracji rządowej³⁵. Istotą samorządu jest zaś zarząd sprawami publicznymi przez samych zainteresowanych. Przysługującą mu w ramach ustaw część zadań samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność³⁶. Konstytucyjną cechą instytucji samorządu terytorialnego jest więc odrębność pod względem instytucjonalnym, a przede wszystkim funkcjonalnym³⁷.

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego J. Oniszcuk scharakteryzował samorząd terytorialny jako instytucję konstytucyjną, która: 1) uczestniczy w sprawowaniu władzy, wykonując część zadań publicznych (nie jest „władzą samorządową”), 2) obejmuje całe terytorium państwa i wszystkich mieszkańców, 3) działa na podstawie prawa stanowionego przez państwo, 4) stanowi formę lokalnego życia publicznego — jako wspólnota mieszkańców danego terytorium (służy zaspokajaniu potrzeb o charakterze publicznym), 5) ma własną podmiotowość i interesy, 6) której konstytucyjne prawa i obowiązki ukształtowane zostały przede wszystkim na zasadzie samodzielności, głównie finansowej, której nie można jednak absolutyzować, 7) której źródła dochodów są gwarantowane w zakresie realizacji zadań publicznych (konstytucyjna ochrona dochodów jednostki samorządu), 8) ograniczenia ustawowe jej samodzielności muszą znajdować uzasadnienie konstytucyjne, 9) jest wyodrębniona majątkowo (własność mienia lokalnego publicznego), 10) jest wyodrębniona organizacyjnie i swobodnie określa swoje struktury wewnętrzne, 11) nadzorowana jest w sposób określony ustawą, 12) jest niezależna od administracji rządowej, 13) podlega sądowej ochronie, 14) wydaje akty prawa miejscowego³⁸.

Reasumując, wspólnie „samorząd terytorialny” należy pojmować przede wszystkim jako prawo i rzeczywistą zdolność społeczności lokalnych (i ponadlokalnych, regionalnych), w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców, zgodnie z zasadą subsydiarności (art. 3 ust. 1 EKSL oraz art. 3 ust. 1 EKSR). Definicja legalna pojęcia samorządu terytorialnego zawarta w EKSL oraz w EKSR jest jednak doprecyzowywana przez doktrynę, która czyni to poprzez formułowanie

³⁵ Por. np. orzeczenie TK z dn. 23 października 1996 r., K 1/96, OTK 1996, nr 5, poz. 38; wyrok TK z dn. 13 stycznia 1998 r., U 2/97, OTK 1998, nr 1, poz. 4.

³⁶ Por. np. wyrok TK z dn. 3 listopada 1999 r., K 13/99, OTK 1999, nr 7, poz. 155.

³⁷ Por. np. wyrok TK z dn. 19 kwietnia 1999 r., U 3/98, OTK 1999, nr 4, poz. 70.

³⁸ J. ONISZCZUK: *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2002, s. 24–25.

różnego typu katalogów cech samorządu terytorialnego na podstawie rozwiązań normatywnych³⁹.

Istotą samorządu terytorialnego jest jego samodzielność będąca prawem podmiotowym podlegającym ochronie prawnej⁴⁰. O samodzielności samorządu terytorialnego decyduje wiele istotnych kwestii prawnych, wśród których szczególną rolę odgrywają: podmiotowość (osobowość) prawna jednostek samorządu terytorialnego i decentralizacja władzy publicznej w ścisłym jej związku z zasadą subsydiarności⁴¹. Bardzo ważnym elementem związanym z konstrukcją osobowości prawnej jest wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w określony majątek⁴². Te dwa łącznie występujące elementy pozwalają na określenie samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w sferze cywilnoprawnej. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w majątek pozwala im prowadzić działalność gospodarczą na własny rachunek i ryzyko oraz ponosić związaną z tymi działaniami odpowiedzialność. Dzięki posiadanemu majątkowi gmina (powiat, województwo) może odpowiadać nim w sposób samodzielny za wszelkie zaciągnięte zobowiązania⁴³, a także za szkody wyrządzone działaniami funkcjonariuszy samorządowych przy realizacji zadań samorządowych. Wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w osobowość prawną, posiadanie własnego majątku, a także wynikającą z tego możliwość ponoszenia odpowiedzialności odszkodowawczej za własne działania, należy zatem uznać za podstawowe przesłanki (determinanty) samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Samodzielność ta, w sferze prawa publicznego, kształtowana jest natomiast przepisami ustaw, w których określone zostały granice samodzielności w zakresie wykonywania zadań i kompetencji oraz zasady sprawowania nadzoru państwowego nad realizacją tych zadań,

³⁹ Por. np. B. DOLNICKI: *Nadzór nad samorządem terytorialnym...*, s. 23–30; IDEM: *Samorząd terytorialny...*, s. 19–28; W. GÓRALCZYK: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986, s. 115; T. SKRZYPCZAK: *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*. Kraków 1986, s. 55. W literaturze obcej por. np.: A. GERN: *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden 2003, s. 65; R. HENDLER: *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*. "Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis" 2007, Nr 1, s. 3 i nast.; D. WILSON, C. GAME: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan 2006, s. 11 i nast.; J.B. AUBY, J.F. AUBY, R. NOGUELLOU: *Droit des collectivités locales*. Paris 2009, s. 47 i nast.

⁴⁰ Więcej na ten temat zob. J. JAGODA: *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011.

⁴¹ T. RABSKA: *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 42.

⁴² L. KIERES: *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego*. W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*. Red. W. MIEMIEC, B. CYBULSKI. Warszawa 1996, s. 10–11.

⁴³ J. GLUMIŃSKA-PAWLIC: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Katowice 2003, s. 21.

zwanego „korelatem samorządu”⁴⁴. Zakres oraz intensywność owego nadzoru decydują o rzeczywistym, a nie jedynie postulowanym normatywnie zakresie samodzielności działania samorządu⁴⁵.

Zagadnienie podmiotowości prawnej (przede wszystkim samorządu terytorialnego) stanowiło element niezwykle doniosłej dyskusji toczącej się w okresie międzywojennym pomiędzy J. Panejką i T. Bigo, która dotyczyła charakteru prawnego i istoty samorządu terytorialnego⁴⁶. Według J. Panejki, osobowość publicznoprawna nie ma żadnego istotnego znaczenia dla pojęcia samorządu terytorialnego, a co więcej — nie jest ona w ogóle możliwa⁴⁷. Jedynym podmiotem w sferze prawa publicznego jest państwo, zaś nadanie osobowości prawnej jednostce samorządu terytorialnego oznacza jedynie określenie zakresu jej działania w stosunku do innych organów państwowych⁴⁸. T. Bigo uważał natomiast, że samorząd terytorialny jest decentralizacją administracji publicznej, której samodzielnymi podmiotami są korporacje, powołane do tego przez ustawę⁴⁹. Tym zaś, co indywidualizuje i wyodrębnia samorząd spośród administracji jest właśnie osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego w sferze prawa publicznego, gdyż posiadają one własne prawa i obowiązki, a zatem przysługuje im władztwo administracyjne⁵⁰.

Współcześnie, wraz z przywróceniem instytucji samorządu terytorialnego w 1990 roku, problematyka podmiotowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego stała się ponownie przedmiotem zainteresowania nauki prawa administracyjnego. Kwestią dyskusyjną okazał się przede wszystkim charakter podmiotowości (albo osobowości) prawnej, w którą zostały wyposażone jednostki samorządu terytorialnego⁵¹. Nie ma zgodności na temat tego, czy osobowość prawna, o której mowa w Konstytucji RP, jest tylko osobowością w sferze prawa cywilnego, czy także prawa administracyjnego. Ponadto kontrowersje wzbudza również posługiwanie się pojęciem „osobowość prawna”

⁴⁴ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Kraków 2003, s. 25.

⁴⁵ J. GLUMIŃSKA-PAWLIĆ: *Samodzielność finansowa jednostek...*, s. 22.

⁴⁶ Por. J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Paryż 1926; T. BIGO: *Związki publiczno-prawne...* Obecnie do dorobku wymienionych autorów i toczącej się między nimi dyskusji odwołują się m.in. S. FUNDOWICZ (*Osoby prawne prawa publicznego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 3 i nast.) oraz P. RADZIEWICZ (*Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6, s. 3 i nast.).

⁴⁷ J. PANEJKO: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego...*, s. 87.

⁴⁸ Ibidem, s. 90–92.

⁴⁹ T. BIGO: *Związki publiczno-prawne...*, s. 152.

⁵⁰ Ibidem, s. 140 i nast. Więcej na temat rozważań nad osobowością publicznoprawną samorządu terytorialnego w Polsce międzywojennej zob. A. BOSIACKI: *Od naturalizmu do estetyzmu...*, s. 135 i nast.

⁵¹ Szeroko na ten temat zob. A. DOLIWA: *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012.

w prawie administracyjnym. Ustawodawca posługuje się pojęciem osobowości prawnej w art. 165 ust. 1 Konstytucji, według którego „jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną” oraz „przysługują im prawo własności i inne prawa majątkowe”. Redakcja tego przepisu może sugerować, że osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego jest ograniczona do wymiaru cywilistycznego, gdy tymczasem istotą samorządu terytorialnego jest wykonywanie administracji (władczej oraz pozawładczej) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność (por. art. 16 ust. 2 Konstytucji). Prawo i obowiązek wykonywania w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność wyczerpują w zasadzie przesłanki wynikające z teoretycznej definicji podmiotowości publiczno-prawnej, dlatego zdaniem niektórych autorów art. 16 ust. 2 Konstytucji nadaje wprost jednostkom samorządu terytorialnego status publicznoprawny⁵². Trzeba jednak podkreślić, że ustawodawca nie wprowadził do Konstytucji pojęcia podmiotowości (czy osobowości) publicznoprawnej w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, co zdaniem zwolenników tej koncepcji przyczyniłoby się do podkreślenia jego odrębności od administracji rządowej⁵³. T. Rabska wywodzi osobowość publicznoprawną jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie szeregu atrybutów władzy publicznej⁵⁴. Natomiast S. Fundowicz stwierdza, że osoby prawne prawa publicznego wykonują zadania publiczne w swoim imieniu i na własną odpowiedzialność — i są nimi te osoby prawne, które zostały przez prawo pozytywne uznane za osoby prawa publicznego. W konsekwencji postuluje on za T. Rabską, aby w Konstytucji RP znalazł się przepis, zgodnie z którym jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość publicznoprawną⁵⁵. Z kolei B. Dolnicki stwierdza, że zarówno w literaturze, jak i w ustawodawstwie samorządowym powszechnie uznaje się znaczenie tej osobowości, przy czym dzieli się ją na publiczną i prywatną (cywilnoprawną). Osobowość publicznoprawna daje zaś jednostkom samorządu terytorialnego możliwość nawiązywania stosunków prawnych z organami państwa⁵⁶.

Wydaje się, że osobowość prawna, o której mowa w art. 165 ust. 1 Konstytucji jest wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego, co jednak nie oznacza, że jednostki samorządu terytorialnego pozbawione

⁵² W. i M. MIEMIEC: *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12, s. 17.

⁵³ W. i M. MIEMIEC: *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Wrocław 1997, nr XXXVIII, s. 168.

⁵⁴ T. RABSKA: *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 2, s. 42 i nast.

⁵⁵ S. FUNDOWICZ: *Osoby prawne prawa publicznego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3, s. 4–5 i 7.

⁵⁶ B. DOLNICKI: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2012, s. 22.

są podmiotowości prawnej w sferze prawa administracyjnego. Choć oba te pojęcia — „osobowość prawna” i „podmiotowość prawna” — używane są zamiennie⁵⁷, niemniej jednak konieczne wydaje się ich rozróżnienie ze względu na różne znaczenie w prawie cywilnym i prawie administracyjnym. Otóż w nauce prawa cywilnego podmiotowość prawna oznacza posiadanie statusu podmiotu wszelkich praw i obowiązków cywilnoprawnych, z wyjątkiem tych, które zostały wyraźnie wyłączone. Podmioty prawa cywilnego posiadają zatem pełną podmiotowość prawną, którą oznacza się pojęciem osobowości prawnej. W prawie cywilnym pojęcia „podmiotowość prawna” i „osobowość prawna” są więc tożsame. Jest to również zgodne z podstawowymi założeniami prawa cywilnego, które zakłada daleko posuniętą swobodę działania podmiotów prawa cywilnego w ramach tego prawa. Inaczej jest w prawie administracyjnym, w którym należy wyraźnie odróżnić od siebie pojęcia podmiotowości i osobowości prawnej⁵⁸. Przymiot osobowości prawnej jednostek samorządu terytorialnego na gruncie prawa prywatnego nie budzi wątpliwości. To zaś, czy gmina ma osobowość prawną także w sferze prawa publicznego jest podawane w wątpliwość, a nawet otwarcie kontestowane⁵⁹. W każdym razie brak przepisów prawa administracyjnego materialnego, z których mogłoby wynikać, na czym polegają atrybuty takiej osobowości. Korzystanie z władztwa administracyjnego (możność wydawania decyzji administracyjnych) nie wynika wszak z jakkolwiek pojmowanej osobowości prawnej, ale z wyraźnej normy kompetencyjnej. Należy zatem uznać, że organem administracji publicznej rozstrzygającym indywidualne sprawy administracyjne jest organ jednostki samorządu terytorialnego — wójt (burmistrz, prezydent, ewentualnie także starosta czy marszałek), a nie odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego jako taka⁶⁰. Wójt w zakresie przyznanych przez prawo kompetencji do wydawania decyzji administracyjnych oraz gmina jako jednostka samorządu terytorialnego są dwoma odrębnymi podmiotami administracji publicznej⁶¹. Jednocześnie

⁵⁷ Por. ibidem, s. 21, a także B. DOLNICKI: *Koncepcja województwa samorządowego*. „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6, s. 17.

⁵⁸ Tak słusznie M. GRAŻAWSKI: *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*. W: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA. Kraków 2001, s. 228.

⁵⁹ Zob. P. RADZIEWICZ: *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności...*; L. RAJCA: *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*. „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7–8.

⁶⁰ Tak też A. SZEWC: *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*. „Państwo i Prawo” 2004, nr 6, s. 55 i nast.

⁶¹ Por. szerzej na ten temat G.P. KUBALSKI: *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2, s. 83–85. Na konieczność odróżniania „podmiotu” (gmina) od „organu” (rada gminy, wójt) zwraca także uwagę M. KULESA (por. EADEM: *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12, s. 9).

organ gminy pełni podwójną funkcję: 1) jest (może być) organem administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego i jako taki wydaje decyzje administracyjne w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, 2) jest organem osoby prawnej (jednostki samorządu terytorialnego). W tej ostatniej roli wyraża wolę osoby prawnej (gminy), ale jako organ administracji publicznej wyraża swoją własną wolę (działa we własnym imieniu). Przy założeniu, że organem administracji publicznej orzekającym w postępowaniu administracyjnym jest wójt, a nie gmina (działająca za pośrednictwem wójta), nigdy nie dojdzie do sytuacji, w której gmina w ramach tego samego postępowania będzie zajmować różną pozycję, raz organu (wydającego decyzję), raz strony postępowania (odwołującej się do organu wyższego stopnia lub wnoszącej skargę do sądu administracyjnego). Gmina bowiem — mogąca być jako osoba prawna stroną postępowania, jeśli tylko wykaże swój interes prawny — nigdy nie jest „organem” administracji publicznej, który to status przysługuje czasem jej organom⁶².

Podmiotowość administracyjnoprawną posiada każdy podmiot, któremu normy prawa administracyjnego wyznaczają obowiązki lub przyznają określone prawa⁶³. Nie powinno budzić wątpliwości, iż jednostki samorządu terytorialnego stanowią odrębne od państwa podmioty prawa administracyjnego, mają zatem podmiotowość administracyjnoprawną. Brak natomiast podstaw do tego, by jednostkom samorządu terytorialnego przypisywać osobowość administracyjnoprawną⁶⁴. Osobowość prawna zakłada bowiem, że dany podmiot może posiadać prawa i obowiązki w ogóle, a nie jedynie szczegółowo określone. Nie można zatem wywodzić osobowości publicznoprawnej jednostek samorządu terytorialnego z faktu posiadania przez nie nawet bardzo licznych i istotnych kompetencji administracyjnych, gdyż w dalszym ciągu pozostajemy przy ich szczegółowym wyliczeniu, poza którym jednostki te nie mogą działać, powołując się na swoją osobowość publicznoprawną⁶⁵. Również możliwość nawiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego stosunków prawnych z organami państwa (a w zasadzie z samym państwem) jest każdorazowo szczegółowo określona i może przybrać na przykład postać upoważnienia do zawarcia porozumienia z organem administracji rządowej bądź też wskazania uprawnień nadzorczych organów administracji rządowej. Także w tej sferze administracji nie

⁶² L. KIERMASZEK, R. MIKOSZ: *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2—3, s. 32.

⁶³ Por. J. FILIPEK: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199 i nast.

⁶⁴ M. GRAŻAWSKI: *Podmiotowość i osobowość prawna...*, s. 231.

⁶⁵ Ibidem, s. 232. Podobnie P. RADZIEWICZ: *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności...*, s. 3 i nast.

obowiązuje zasada swobody działania, która byłaby analogiczna do zasady swobody umów w prawie cywilnym.

Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego, na co wyraźnie wskazuje zdanie drugie art. 165 ust. 1 Konstytucji RP („przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe”) jest zatem wyłącznie osobowością prawną w sferze prawa cywilnego. Jednostki samorządu terytorialnego korzystają w ramach tej osobowości ze zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych jako osoby prawa prywatnego. Tak uogólnionych zdolności nie daje się natomiast odnieść do sfery prawa administracyjnego⁶⁶, w którym o zakresie dozwolonego działania rozstrzyga wyłącznie norma kompetencyjna. Dlatego za bardziej właściwe od określenia „osobowość prawna” należy uznać posługiwanie się pojęciem „podmiotowość prawna” jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w sferze prawa cywilnego (prywatnego), jak i administracyjnego (publicznego)⁶⁷. Posiadanie owej podmiotowości prawnej stanowi podstawowy atrybut samodzielności gmin (powiatów, województw), która wyraża się w możliwości (a jednocześnie obowiązku) wykonywania przez te jednostki zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz korzystania ze zdolności prawnej rozumianej jako możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków w sferze prawa cywilnego. W zakresie zatem określonym w ustawach, a w sferze prawa cywilnego także zgodnie z zasadami współżycia społecznego, jednostka samorządu terytorialnego może (lub powinna) podejmować działania zmierzające do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych, czyniąc to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, co z kolei oznacza, że musi istnieć majątek, bez którego owa odpowiedzialność nie byłaby możliwa.

Literatura

- AGOPSZOWICZ A., GIŁOWSKA Z.: *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym*. Wyd. 2. Warszawa 1999.
- AGOPSZOWICZ A.: *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*. Red. M. PAZDAN. Katowice 2000.

⁶⁶ A. AGOPSZOWICZ: *Kilka uwag o samodzielności samorządu terytorialnego*. W: *Valeat aequitas. Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*. Red. M. PAZDAN. Katowice 2000, s. 30.

⁶⁷ Określenia „podmiotowość prawna” (a nie „osobowość”) używa także np. A. DOLIWA (*Podmiotowość prawna jako element prawnoustrojowej konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego*. „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, nr 2, s. 179 i nast.), dzieląc ją na cywilnoprawną oraz publicznoprawną.

- AUBY J.B., AUBY J.F., NOGUELLOU R.: *Droit des collectivités locales*. Paris 2009.
- BIGO T.: *Nadzór nad samorządem miejskim. Wytyczne dla prawa administracyjnego w Konstytucji Polskiej r. 1935*. Warszawa 1936.
- BIGO T.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. [Odbitka z Księgi pamiątkowej ku czci Leona Pinińskiego]. Lwów 1937.
- BIGO T.: *Samorząd terytorialny w nowej konstytucji*. Lwów 1936.
- BIGO T.: *Stanowisko związków publiczno-prawnych w polskim systemie administracyjnym*. Lwów 1928.
- BIGO T.: *Z ustrojowych zagadnień samorządu*. Lwów 1933.
- BIGO T.: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa 1928 (reprint Warszawa 1990).
- BOSIACKI A.: *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa 2006.
- BURGI M.: *Kommunalrecht*. München 2010.
- CONSTANT B.: *Cours de politique constitutionnelle au collection des ouvrages publiés sur le Gouvernement Représentatif*. Paris 1861.
- DEMBIŃSKI H.: *Osobowość publiczno-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*. Wilno 1934.
- DOLIWA A.: *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2012.
- DOLIWA A.: *Podmiotowość prawna jako element prawnoustrojowej konstrukcji jednostek samorządu terytorialnego*. „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe” 2010, nr 2.
- DOLNICKI B.: *Koncepcja województwa samorządowego*. „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 6.
- DOLNICKI B.: *Nadzór nad samorządem terytorialnym*. Katowice 1993.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Kraków 2003.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2009.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny*. Warszawa 2012.
- DOLNICKI B.: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia ustrojowe*. Kraków 1999.
- FILIPEK J.: *O podmiotowości administracyjno-prawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2.
- FUNDOWICZ S.: *Osoby prawne prawa publicznego*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 3.
- GEIS M.E.: *Kommunalrecht*. München 2008.
- GERN A.: *Deutsches Kommunalrecht*. Baden-Baden 2003.
- GLUMIŃSKA-PAWLIC J.: *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Katowice 2003.
- GÓRALCZYK W.: *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986.
- GRĄŻAWSKI M.: *Podmiotowość i osobowość prawna w prawie administracyjnym*. W: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*. Red. I. SKRZYDŁO-NIŻNIK, P. DOBOSZ, D. DĄBEK, M. SMAGA. Kraków 2001.
- HENDLER R.: *Grundbegriffe der Selbstverwaltung*. „Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis” 2007, nr 1.
- IZDEBSKI H., KULESA M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Wyd. III. Warszawa 2004.
- JAGODA J.: *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa 2011.
- JAROSZYŃSKI M.: *Rozważania ideologiczne i programowe na temat samorządu*. Warszawa 1936, reprint: Warszawa 1990.
- JAWORSKI W.L.: *Nauka prawa administracyjnego*. Warszawa 1924.

- KIERES L.: *Zasady ustrojowe samorządu terytorialnego*. W: *Samorządowy poradnik budżetowy na 1996 r. Zagadnienia ustrojowe i prawno-finansowe*. Red. W. MIEMIEC, B. CYBULSKI. Warszawa 1996.
- KIERMASZEK L., MIKOSZ R.: *Legitymacja skargowa jednostki samorządu terytorialnego w postępowaniu sądowoadministracyjnym*. „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 2–3.
- KOTULSKI M.: *Samorząd terytorialny i niektóre związane z nim instytucje prawne jako przejawy demokratyzacji życia publicznego*. W: *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*. Red. S. DOLATA. Opole 2002.
- KROŃSKI A.: *Teoria samorządu terytorialnego*. Warszawa 1932.
- KROŃSKI A.: *Ustrój komunalny miast*. Warszawa 1917.
- KUBALSKI G.P.: *Wójt jako organ orzekający w postępowaniu dotyczącym interesu prawnego gminy*. „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1–2.
- KULESZA M.: *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratystów*. „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 12.
- KUMANIECKI K.W.: *Centralizm i decentralizacja w ankiecie konstytucyjnej*. Warszawa 1924.
- LELEWEL J.: *Polska, dzieje i rzeczy jej rozpatrywane*. T. 7. Wyd. I. Warszawa 1858.
- LELEWEL J.: *Trzy konstytucje polskie 1791, 1807, 1815*. Wyd. I. Warszawa 1831. Przedruk m.in.: LELEWEL J.: *Wybór pism politycznych*. Warszawa 1954.
- MIEMIEC W i M.: *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 11–12.
- MIEMIEC W i M.: *Konstytucyjne gwarancje samodzielności samorządu terytorialnego*. „Acta Universitatis Wratislaviensis”, nr XXXVIII. Wrocław 1997.
- OCHENDOWSKI E.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Toruń 1996.
- ONISZCZUK J.: *Samorząd terytorialny w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa 2002.
- PANEJKO J.: *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno 1934 (reprint: Warszawa 1990).
- PANEJKO J.: *Samorząd porównawczy*. (Wykłady w Polskiej Szkole Nauk Politycznych w Krakowie). Kraków 1928.
- RABSKA T.: *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2.
- RADZIEWICZ P.: *Kilka uwag w sprawie prawnej przydatności pojęcia „osoba prawa publicznego”*. „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 6.
- RAJCA L.: *Upodmiotowienie publicznoprawne (polityczne) i cywilnoprawne (gospodarcze) gminy a rozwój lokalny*. „Przegląd Sądowy” 2001, nr 2.
- RAJCA L.: *Spór o konstrukcję osobowości publicznoprawnej samorządu terytorialnego*. „Przegląd Sądowy” 2001, nr 7–8.
- SKRZYPCZAK T.: *Władza i polityka lokalna w państwie współczesnym*. Kraków 1986.
- STARYSZAK J.: *Prawo nadzoru nad administracją samorządową w Polsce*. Warszawa 1931.
- SZEWC A.: *Z problematyki art. 39 ustawy o samorządzie gminnym*. „Państwo i Prawo” 2004, nr 6.
- SZRENIAWSKI J.: *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Lublin 1994.
- SZYSZKOWSKI W.: *Beniamin Constant. Doktryna polityczno-prawna na tle epoki*. Warszawa 1984.
- WILSON D., GAME C.: *Local Government in the United Kingdom*. Palgrave Macmillan 2006.
- WINCZOREK P.: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2008.